

FEDERALISMO PLURINACIONAL: UNA TEORÍA POLÍTICA NORMATIVA*

Ramón Maiz

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. Introducción: ¿es necesaria hoy una teoría normativa del federalismo? – 2. Teoría positiva y teoría normativa del federalismo. – 3. El velo de la ignorancia y el principio federal de autonomía. – 4. Federalismo: ¿contrato o coordinación? – 5. Un concepto federal de nación. – 6. Conclusión: hacia una teoría normativa del federalismo. – Bibliografía. – *Resum-Abstract*.

“... not merely a nation but a teeming nation of nations”

Walt Whitman
Leaves of Grass, Preface, 1855

“Federalism has provided a device through which different nationalities could unite, and while retaining their own distinctive national existence, attempt to create in addition a new sense of common nationality”

K.C. Wheare
“Federalism and the making of nations”, *Federalism mature and emergent*, 1962

1. Introducción: ¿es necesaria hoy una teoría normativa del federalismo?

La *teoría positiva* del federalismo de orientación empírica y comparativa ha conocido un florecimiento extraordinario en los últimos

* El autor desea expresar su agradecimiento, por las críticas y sugerencias recibidas a versiones previas de este artículo, a Carles Viver, Miquel Caminal, Ferran Requejo, Wayne Norman, Francisco Caamaño, Pablo Beramendi, Jorge Gordin y los participantes en el grupo 4 de Teoría Política –“Federalismo y democracia Multinivel”– del VII Congreso de la Asociación española de Ciencia Política, Madrid, septiembre de 2005.

años, en buena medida impulsada desde perspectivas neoinstitucionalistas y de economía política (Inman and Rubinfeld 1997, Máiz y Beramendi 2003, Rodden 2004, Colino 2005, Wibbels 2006). Pero no se trata, sin embargo, de un mero desarrollo y perfeccionamiento de los análisis tradicionales, facilitado por la disponibilidad de nuevos modelos y herramientas teóricas; tampoco de la aparición de, hasta hace poco inexistentes, fiables evidencias empíricas. Si la confrontamos con las obras de los clásicos del pensamiento político –Althusius, Madison, Tocqueville–, o los más recientes de la ciencia económica (*Public choice theory*, *Welfare economics* etc.), la teoría actual del federalismo introduce con rara unanimidad, al menos, dos rupturas de no escaso relieve. En primer lugar, se formula en una perspectiva abiertamente positivista y de orientación empírica, deudora de las más recientes ciencias sociales, y con pretensiones de situarse por completo al margen de las tradicionales cuestiones normativas que habían monopolizado la discusión anterior. Así las exorbitantes asunciones subyacentes de los primeros análisis económicos (información completa de los votantes, sobre la responsabilidad de cada nivel de gobierno, la movilidad de las empresas y los ciudadanos, la fidelidad de los políticos locales a las preferencias de sus electores, etc), resultarán sometidas a escrutinio empírico del que no saldrán bien paradas (Rodden & Ackerman 1997, Treissman 2006). En segundo lugar, se presenta mucho más circunspecta, si no abiertamente reticente a la hora de predicar irrestrictas ventajas universales y descontextualizadas, de la forma de organización federal del Estado para la calidad de la democracia o la buena marcha de la economía. Los eventuales efectos beneficiosos de la federación (superación de los problemas de agregación de preferencias mediante ámbitos locales de decisión y control) no se consideran ya ubicuos y universales, sino dependientes de la concurrencia de un buen número de variables contextuales: más o menos clara distinción entre niveles de gobierno, amplios poderes económicos de los gobiernos regionales, control del mercado general por parte del gobierno central, internalización de costes por parte de cada nivel de gobierno, etc. (Weingast 1995, Weingast, Montinola y Qian 1995).

Ahora bien, la constatación de que la federación no es la panacea con que soñaron algunos de los clásicos y la excelente calidad de buena parte de la desilusionada literatura reciente ¿puede obviar la necesidad de una teoría normativa sustantiva del federalismo? La tesis general que aquí defenderemos es que este nuevo cuerpo de es-

tudios empírico-positivos no agota ni resuelve por sí mismo la necesaria elaboración de una sustantiva *teoría normativa*. Dicho de otro modo: la pregunta acerca de la *estabilidad* de los sistemas federales, propia de la teoría empírico-positiva, no solventa por sí sola aquella otra que atañe a la *justicia* de la organización político-territorial de sociedades complejas (Gagnon 2001). Sigue siendo imprescindible una reflexión capaz de dar cuenta de cuestiones tales como: ¿es deseable la organización federal de los Estados?, ¿debe darse una estructura federal a los Estados multinacionales?, ¿sobre qué principios normativamente apropiados debe construirse?, ¿cómo evaluar los distintos diseños federales?, etc. Al fin y al cabo, la evaluación del rendimiento institucional de una federación o de un mecanismo federal depende de la perspectiva normativa del evaluador. Y ésta no puede quedar al albur de un mero juicio de opinión o una asunción indiscutida, sino que requiere una elaboración argumental sistemática y sustantiva, contestable y contrastable.

Para todo ello, sin embargo, es preciso ante todo superar la rígida separación entre *federalismo* y *federación* (King 1982, Elazar 1987, Burgess 2006); esto es: entre las teorías, movimientos e ideologías que postulan fórmulas y soluciones federales, y los sistemas políticos federales empíricamente existentes, deudores de ideas, tradiciones, contextos, experiencias y trayectorias históricas específicas. En suma, resulta imprescindible una argumentación autónoma que atienda a la federación en cuanto arquitectura institucional de un *orden político justo*, o lo que es lo mismo: al valor ético-político del principio federal (Gagnon 1999: 76). De hecho, hoy más que nunca, de Canadá a Irak, de España a India, cuestiones capitales para la paz, la libertad, la igualdad y la estabilidad política se hallan vinculadas al diseño de las federaciones. Y este diseño requiere la discusión normativa, tanto como la empírico-positiva, sobre los valores, soluciones institucionales y políticas públicas federales.

En este sentido, la reintroducción de la política y las instituciones, así como la endogeneidad de estas últimas, por parte de la más reciente teoría del federalismo de orientación empírica y comparada, abre la posibilidad de un diálogo fructífero entre ambas dimensiones, positiva y normativa, que no puede sino beneficiar a ambas. En cualquier caso, si bien autónoma y sustantiva, la teoría normativa del federalismo, para responder a problemas y desafíos de las modernas democracias, no puede resultar ajena a los desarrollos de la teoría po-

sitiva, ni a los avances de la política comparada del federalismo. Por el contrario, dotada de una nueva modestia en sus pretensiones, debe resultar, en el más estricto sentido, contextualista, y elaborarse, superando la tradición endémica de las "mesas separadas", en el interior de la más amplia disciplina de la ciencia política.

En este orden de cosas, los argumentos que expondremos en este texto se anudan en torno a dos argumentaciones básicas: 1) el federalismo constituye no solamente una fórmula institucional específica de descentralización política o acomodación, sino una auténtica filosofía política, un modelo normativo de democracia basado en la convención y en el pacto, claramente diferenciado del liberalismo y el comunitarismo y deudor de la tradición republicana; y 2) el federalismo ha discurrido históricamente, empero, en dos tradiciones bien diferenciadas: una *monista*, derivada de la experiencia norteamericana de construcción federal de un Estado-nación, que ha sido la predominante (federalismo nacional); y otra *pluralista*, minoritaria, destinada a reconciliar identidades locales, regionales o nacionales diferentes y superpuestas (federalismo plurinacional) (Caminal 2002, Hueglin 2003, Karmis & Norman 2005, Maiz 2000).

Ahora bien, dar cuenta de la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad, de la federación como diseño conceptual de un Estado de estados; así como, frente a los postulados del Estado nación, de la coexistencia de diversas naciones dentro de un mismo Estado, requiere al menos dos tareas: 1) la reformulación en clave democrático-republicana del concepto clásico, organicista y prepolítico, de nación; y 2) la construcción de una teoría normativa de la democracia federal. Nos hemos ocupado de la primera en otros lugares (Maiz 2003, 2005), abordaremos aquí algunos rudimentos preliminares de la segunda de las tareas mencionadas.

En lo que sigue argumentaremos, en primer lugar, que las investigaciones de orientación positiva y empírica sobre el federalismo poseen un insoslayable componente normativo que, si bien ha variado con el tiempo en sus contenidos, continúa resultando decisivo a la hora de la formulación de preguntas, hipótesis y valoraciones acerca del funcionamiento de los sistemas federales. En segundo lugar, abordaremos el silencio teórico, la invisibilidad del principio federal en el canon de la teoría normativa liberal contemporánea, centrándonos por razones de espacio en la aportación cimera de John Rawls. En

tercer lugar, discutiremos la asunción de que el pactismo que fundamenta el ideario federalista, debe traducirse necesariamente en una formulación *contractualista* del federalismo. En cuarto lugar, en fin, analizaremos la naturaleza de los vínculos comunes necesarios en un Estado de estados y a tal efecto mostraremos la necesidad de reintroducir en el debate, debidamente reformulada, una cierta idea de nación.

2. Teoría positiva y teoría normativa del federalismo

Lo primero que debemos constatar es la presencia de un, explícito o implícito, componente normativo en las teorías *positivas*, tanto clásicas como contemporáneas, del federalismo. Desde luego que un "*strong normative flavor*" (Rodden 2005) resulta especialmente patente en la primera teoría económica del federalismo. Así: los modelos del "federalismo competitivo" (Tiebout 1956) celebraban la eficiencia del federalismo en razón de las posibilidades que abría a una lógica de mercado, en la que los estados compiten por empresas y ciudadanos que "votan con los pies", desplazándose a los espacios territoriales que mejor se ajusten a sus preferencias; los modelos del "federalismo fiscal" (Oates 1972) reformulaban las clásicas teorías de los *Federalist papers*, para resaltar los beneficios del federalismo en cuanto generador de ámbitos locales, en los que esos "déspotas benevolentes" que son los gobernantes se ajustan a los intereses de los ciudadanos y resultan mejor controlados por éstos; en fin, las teorías del modelo "Leviatán" (Hayek 1939, Buchanan 1980) ensalzaban la reducción del gasto y las prácticas de *rent seeking*, y con ello del tamaño del Estado, derivada de la competición entre políticos y funcionarios por recursos con capacidad de movimiento entre distintos ámbitos competenciales.

Sin embargo, como ya hemos indicado, frente a las razones que fundamentaban la superioridad normativa de la federación frente al estado centralizado, ha emergido más recientemente una segunda generación de estudios que postula un mayor escepticismo respecto al carácter genérico y universalista de la clásica apología de la federación, y presta una atención creciente a cuestiones más perfiladas acerca de las estructuras de incentivos que para los actores aporta la descentralización política. Cuestiones estas más empíricas y mensurables, pero, si bien colateral, de no escaso aliento normativo, que afectan a los

principios, diseños y condiciones apropiadas para la estabilidad, la justicia y el rendimiento institucional de los diferentes modelos y mecanismos federales. Así, el progresivo desarrollo de una orientación empírica y comparativa en la teoría positiva no cancela, como veremos, su dimensión normativa que subyace en las razones de las elecciones y evaluaciones de los sistemas federales, sino que abre las puertas a una complementariedad de análisis que puede beneficiar de modo importante a una teoría política contextualista. Al hilo dos asunciones: 1) la primera, que las instituciones no solamente restringen el abanico de cursos de acción a disposición de los actores, sino que propiamente generan preferencias e incluso identidades; y 2) la segunda, que resulta esencial atender a la relación entre el contexto social y político subyacente y la emergencia y evolución de las instituciones... una serie de innovadores estudios han impuesto un importante giro al programa de investigación sobre el federalismo que suscita no sólo nuevas cuestiones empírico-positivas, sino asimismo normativas. Veamos brevemente algunas de ellas.

En primer lugar, llama la atención, al objeto que aquí interesa, el tránsito de una teoría del federalismo basada ora en las aportaciones de la economía del bienestar, ora en las asunciones de la elección pública, a otra más sofisticada caracterizada por la atención sustantiva al conflicto, los actores y las instituciones, en definitiva, a la *política*. Dejando aparte elucubraciones sobre "déspotas benevolentes" (Oates), "Leviatanes" y "buscadores de rentas" (Buchanan), se presta ahora atención a las *estructuras de incentivos* (organización del poder legislativo, formatos organizativos de los partidos, etc.) con que proveen las federaciones a los actores: estados, partidos, grupos o ciudadanos. Las instituciones federales dejan de ser consideradas como "cajas negras" manejadas por líderes que actúan en respuesta a las demandas de los electores, para ser consideradas como problema objeto de investigación. Así, dependerá en buena medida de la estructura de incentivos con que provean las instituciones de gobierno a los actores el resultado eventualmente eficiente en la provisión de bienes públicos. Incluso cuando, en continuidad parcial con la primera generación, el federalismo resulta considerado como un mecanismo superior a otros (el Estado de derecho unitario o la separación clásica de los tres poderes, por ejemplo), esto se hace en razón de su mayor capacidad de generar predictibilidad ("*credible commitment*") para la consecución de una relación adecuada entre la provisión eficiente de bienes públicos y el mantenimiento de los incentivos del mercado

(Qian y Weingast 1997). Se abre con ello un espacio para la necesaria evaluación de un *trade-off* entre, por un lado, el funcional y eficiente solapamiento entre diferentes niveles de gobierno y la creciente complejidad de las relaciones intergubernamentales y, por otro, la dilución de ámbitos de *responsiveness* y la eventual merma, con ello, de la calidad de la democracia resultante. Si, como dijo en su día Grodzins (1960), la estructura de una federación se asemeja más a la masa informe de un *marble cake* que a la, ordenada en capas jerárquicas, de un *layer cake*, las posibilidades de que los ciudadanos planteen sus demandas o exijan responsabilidades a un nivel erróneo, se acrecientan de modo importante.

En segundo lugar, en esta misma dirección, frente al optimismo inicial en lo que respecta a la eficiencia y *accountability* proporcionada por los sistemas federales, en razón de la limitación de información y poder del Estado federal frente a los estados miembros, se postula ahora una más matizada evaluación (McKinnon y Nechyva 1997, Treisman 2000, Wibbels 2005): las virtualidades del federalismo sólo se despliegan en caso de que la estructura de incentivos con que provee a los actores esté adecuadamente diseñada y ajustada al contexto económico, político y étnico cultural. Diseño que, a su vez, requiere la discusión de los objetivos normativos del sistema y sus prioridades: libertad, igualdad, reconocimiento de la diversidad, etc.

Por otra parte, renunciando a la simplista visión binaria unitaria/federal, se subraya ahora la necesidad de dar cuenta de la diversidad y complejidad de las federaciones. De este modo se traslada a primer plano el hecho de que diferentes tipos de federación poseen diferentes causas endógenas y su articulación institucional específica posee asimismo muy diversas consecuencias. Por ejemplo, se ha puesto de relieve que las federaciones en las que los estados obtienen sus propios ingresos mediante corresponsabilización fiscal, poseen incentivos para la provisión de bienes públicos competitivos; mientras que aquellas en las que los estados dependen sobre todo de transferencias y subvenciones desde el gobierno central son más proclives a emplear los recursos en clientelismo y *rent seeking* (Careaga y Weingast 2000). Cuanto más dependan los gobiernos descentralizados de transferencias intergubernamentales, mayores incentivos tendrán los gobiernos regionales para descontrolar el gasto público (Rodden 2002, Rodden & Wibbels 2002). De hecho, no es insólita la situación en la que una demanda creciente de los votantes se dé la mano con la ex-

ternalización de costes hacia otros niveles, tanto por parte de los políticos en el nivel central, cuanto regional, generando déficit crónico.

Por otra parte, la relación entre descentralización y desigualdad, parece producirse en una doble dirección: la descentralización altera la distribución, y la estructura de desigualdad territorial favorece la selección de diseños institucionales descentralizados que, a su vez, reproducen la estructura de la desigualdad. Como se ha apuntado recientemente, la descentralización puede resultar en buena medida endógena a la estructura de la desigualdad y las instituciones fiscales constituyen el resultado de negociaciones entre actores políticos descentralizados con diversas posiciones ante la redistribución (Beramendi 2003). Asimismo, un sistema altamente descentralizado de impuestos que puede propiciar buenos incentivos para la disciplina fiscal de los estados, puede asimismo contribuir al *holding together* de países con graves desequilibrios territoriales, habida cuenta de que las regiones más ricas poseen garantías de que la solidaridad con las más pobres (y numerosas) no derive en un descenso sustantivo de su nivel de renta, incentivando la desafección al sistema (Boix 2003). Pero ello depende, a su vez, de una perspectiva normativa, que no siempre se explicita y menos aún se elabora sistemáticamente: el valor que se otorgue la igualdad y la solidaridad en el seno del sistema federal. Lo que, por cierto, nos remite al dualismo de tradiciones federalistas apuntadas al principio: sólo el modelo altusiano hace explícitamente de la solidaridad el contrapeso de la autonomía (Hueglin 1999).

Un sistema altamente descentralizado puede resultar atractivo para los estados federados más prósperos, que disponen así de mayor libertad y autonomía, pero asimismo se presenta muy cuestionable para las regiones más pobres por mantener la desigualdad interterritorial, el desarrollo desigual. De este modo puede reforzarse el autogobierno de algunas regiones, a costa de descenso del gobierno compartido y la solidaridad interterritorial del conjunto, y en última instancia del autogobierno de los más pobres: de poco valen competencias sin los recursos correspondientes. Asimismo esto implica un tercer *trade off* entre el ascenso de los niveles, por otra parte imprescindibles, de *bilateralismo* del sistema y el correlativo debilitamiento de los ámbitos *multilaterales* de negociación, capitales para la redistribución, difícil equilibrio en el que se solventa la cohesión de toda unión federal.

Además, si el pacto federal es en buena medida el producto de incentivos institucionales, positivos y negativos, resultado de pactos previos, en numerosas ocasiones instituciones relevantes no están reguladas inicialmente en la constitución, sino que se generan mediante renegociaciones posteriores (Rodden 2000, Rodden y Wibbels 2003). Abordar esto supone un giro drástico respecto al propio neoinstitucionalismo: en lugar de considerar a las instituciones como un factor *exógeno*, que meramente restringe los cursos de acción disponibles para los actores, se pasa a una perspectiva de "equilibrio institucional" que las considera como factor *endógeno* dependiendo capitalmente de su capacidad o incapacidad de autorrefuerzo en el seno de un contexto histórico-social específico (Weingast 1993, Rodden 2005). En las federaciones multinacionales, por ejemplo, el pacto originario que funda la legitimidad de una sociedad justa debe atender tanto a la *descentralización* para todas las unidades, cuanto a la *acomodación* de unidades subnacionales dotadas de propias características culturales, ubicándose así una relación fundacional entre asimetría y simetría, entre los vínculos comunes de la unión y los lazos específicos internos de cada comunidad subnacional (Requejo 2005).

En tercer lugar, esto último implica otorgar una adicional dimensión normativa al problema de la estabilidad o la *sostenibilidad* de las federaciones, constitutivamente inestables "por diseño" (Bednar 1999). Para sobrevivir, los sistemas federales han de ser "*self-enforcing*" (Figueiredo & Weingast 1998) o "*Self-sustainable*" (Filippov, Ordeshook & Shvetsova 2004), esto es, precisan instituciones con efecto de autorrefuerzo, que proporcionen incentivos a los políticos en el gobierno en sus diferentes niveles (federación y estados miembros) para atenerse a las reglas del juego establecidas. En este orden de cosas, diversos modelos, abordando formalmente esta cuestión han utilizado la teoría de juegos iterados (Bednar 1999, Weingast 1995). Así, Figueiredo y Weingast elaboran el problema de la inestabilidad endémica en el federalismo a partir de dos dilemas básicos; a saber: 1) cómo evitar que el gobierno central destruya el federalismo mediante erosión del *autogobierno* de los estados federados; y 2) cómo evitar, a su vez, que los estados federados socaven la federación mediante deslealtad, oportunismo y no cooperación en el *gobierno compartido*. La inestabilidad brota de un *trade off* entre ambos dilemas: instituciones destinadas para resolver el segundo problema –"federalismo cooperativo" por ejemplo– causan o refuerzan la presencia del primero, re-centralizando el sistema. O bien, como se desprende de la obra de

Tsebelis (Tsebelis 1995, 1999) y Treisman (2000b), la debilitación del Estado en aras de prevenir la depredación, la ineficiencia, el clientelismo o el proteccionismo de los mercados, implica debilitarlo asimismo para la necesaria provisión de bienes públicos: la óptima provisión de estos últimos requiere un poder federal sustantivo frente a los Estados federados. En fin, un rasgo básico de las federaciones como es la sobrerrepresentación en la cámara territorial (Senado, Bundesrat, etc.) de las regiones más pobres, constituye un mecanismo clave para la redistribución, pero asimismo al clientelismo, la ineficiencia, el parasitismo de la subvención (Ansonlabehere 2003, Gibson 2004); así como a la exacerbación de la competición interjurisdiccional por recursos debilitando la federación, dando lugar a lo que algunos autores han denominado "*state corroding federalism*" (Cai y Treisman 2004). La capacidad de veto de los estados en determinadas materias sirve para controlar la expansión de la federación frente a los estados (Weingast 1995), pero puede asimismo convertirse en un instrumento de bloqueo de reformas necesarias del sistema (Treisman 2000, Wibbels 2005).

En cuarto lugar, la federación no se concibe como un sistema jerarquizado, piramidal, basado en la nítida separación de competencias y poderes, sino como una compleja *matriz horizontal multinivel*, o mejor aún *multicéntrica*, de gobernanza (Hooghe y Marks 2003), originando un federalismo intergubernamental, muy imbricado de competencias compartidas y controles específicos. Las propias constituciones, en cuanto "*contratos incompletos*", dejan al albur de la competición futura entre diferentes ámbitos competenciales la provisión de bienes públicos que acabarán ubicándose en el nivel que se ha evidenciado como más eficiente (Volden 2000). Se atiende así a cuestiones de amplio trasfondo normativo: por ejemplo, más que a la ubicación estática de las competencias, a las dinámicas de cambio, y con ello a la legitimación mediante procesos (y resultados) (Scharpf 2006) y no sólo a través de atribución y deslinde jurídico competencial; al ejercicio de competencias compartidas más que las exclusivas (decimos *ejercicio*, pues la *titularidad* de competencias exclusivas es la esencia del federalismo) y con ello a la articulación de los principios de subsidiariedad y complementariedad; desde una óptica centrada en la separación de poderes y *accountability*, aún manteniendo la atención a la salvaguarda de los diferentes niveles de autogobierno, se pasa ahora a considerar las posibilidades de apoderamiento (Nicolaidis 2001) frente a una concepción de poder suma cero y con ello al

problema de la representación y el control, así como a la participación ciudadana y a la recuperación del *republicanismo* perdido de la tradición federal.

Como ya habíamos visto comentando la imagen de Grodzins, la mayoría de las federaciones contemporáneas no constituyen “federaciones duales”, según el modelo clásico del “*Dual federalism*”, articuladas a partir de nítidas separaciones competenciales, trasfondo habitual de la primera generación de las teorías económicas del federalismo y del federalismo fiscal (Rose-Ackerman 1981). Por el contrario se presentan como abigarrados e interconectados procesos de decisión y ejercicio competencial entre varios niveles de gobierno que requieren garantías para la no erosión del autogobierno, y con frecuencia la negociación y renegociación de complejos acuerdos intergubernamentales (“*intertwined federalism*”) (Rodden 2001). Ahora bien, esto requiere de nuevas formas de participación y *accountability*, de otro modo los procesos de tomas de decisión y las responsabilidades se vuelven opacas y tecnocráticas, descendiendo la calidad democrática de un sistema que la tradición federalista europea sintetiza en los lemas de “más política, más democracia”.

En quinto lugar, y a resultas de lo anteriormente expuesto, la federación no se considera como una distribución definitiva de autoridad entre distintos niveles de gobierno, sino como un *proceso* abierto –estructurado institucionalmente– mediante el que las competencias y los poderes son distribuidos y redistribuidos. Y también aquí deviene capital la distinción entre federaciones monistas y pluralistas, uninacionales y multinacionales, esto es, entre federaciones destinadas a “*to bring together*” mediante descentralización generalizada del Estado, y federaciones “*to hold together*”, abocadas a la acomodación de la multinacionalidad en el seno del mismo Estado (Stepan 2001). Dadas, además, las muy diferentes consecuencias distributivas de los distintos arreglos federales, abundan incentivos para hacer de las reglas de juego parte del proceso mismo de negociación, por lo que la existencia de un equilibrio de legitimidad constitucional, tanto en el nivel del electorado como de las elites, no puede darse nunca por sentado. (Filipov, Ordeshook y Shvetsova 2004.)

Las federaciones constituyen, pues, procesos abiertos, de interacción entre actores instituciones, institucionalizados mediante reglas simultáneamente contramayoritarias y mayoritarias, de agregación

tanto como de formación de preferencias, mediante negociación y renegociación, de los que resulta imposible dar cuenta con un concepto binario que fuerce a ubicar a los sistemas políticos en dos campos ajenos: ora en el del centralismo, ora en el del federalismo; sino mediante un *continuum* con posiciones diversas según las dimensiones presentes en cada sistema: *representación formal* (segunda cámara territorial, distritos basados en territorios, sobrerrepresentación de los estados más pequeños), *representación informal* (negociación bilateral y multilateral entre la federación y los estados miembros, ámbitos multilaterales de cooperación: conferencia de presidentes, conferencias sectoriales), *procedimiento de reforma constitucional* con participación o no de los estados miembros, *protección constitucional* de la autonomía de los estados miembros, composición y nombramiento del Tribunal constitucional, etc. (Rodden 2001).

La *constitución* federal deviene decisiva, según un argumento que va de Madison a Weingast en lo que a la garantía del autogobierno y el gobierno compartido por parte de los estados se refiere, si bien se subraya ahora que no en cuanto norma cristalizada definitivamente, sino en razón de su capacidad de catalizador de un "punto focal" (en el sentido de Schelling) que facilite la coordinación de los estados federados en su defensa ante la eventual ampliación de poderes por parte del Estado federal. Ahora bien, como quiera que la distribución de poderes y competencias entre los diferentes niveles no se encuentra fijada de una vez para siempre en la constitución, sino que resulta continuamente renegociada a través de un proceso de interacción intergubernamental, también aquí debe abordarse el problema de los incentivos que pesan sobre los participantes en la renegociación. Y en este sentido la "*joint decision trap*" (Scharpf 1988) cobra toda su importancia. Pues un problema central del federalismo como proceso reside en los incentivos políticos que dificultan, si no bloquean, la renegociación de nuevos equilibrios. En efecto, habida cuenta que el *status quo* genera beneficios privados bien para el Estado federal, bien para algunos estados federados, éstos emplean los requerimientos de la necesaria decisión conjunta del sistema –al precisarse para cambios de políticas o de la regulación institucional el acuerdo de todas las unidades– para vetar su reforma. Si bien las normas constitucionales desempeñan un papel en la solución de los dos problemas del federalismo más arriba señalados, la fragmentación del poder en el seno del Estado federal central, el bicameralismo con presencia de un Senado territorial como veto *player* y, en general, el es-

tablecimiento de ámbitos multilaterales de negociación, resultan de todo punto cruciales para renegociar y legitimar nuevos equilibrios en el sistema. Ahora bien, se insiste crecientemente, debe atenderse no sólo a los ámbitos bilaterales y multilaterales de negociación, sino asimismo a otras variables institucionales aparentemente menores o incluso consideradas externas al federalismo, como el contenido de los estatutos de autonomía y constituciones de los estados miembros o la naturaleza electiva o designada de los representantes estatales (Ordeshook, Filipov, Shvetsova 2004).

En sexto lugar, el neoinstitucionalismo de la segunda generación se muestra crecientemente atento a los actores en presencia. Ya fue señalado en su día en el modelo de Riker y el argumento cobra ahora mayor fuerza y sofisticación: un sistema fragmentado y descentralizado de partidos deviene elemento central de supervivencia del federalismo, pues constituye un dispositivo fundamental para evitar la recentralización del gobierno (Bednar, Eskridge y Ferejohn 2001). Parece probada la correlación entre las limitaciones de los poderes del gobierno central y la descentralización del sistema de partidos (Garman, Haggard and Willis 2000). Pero por otra parte lo que mantiene bajo control las tendencias centrífugas en las federaciones es la copresencia de partidos de ámbito federal integrados, en los que los políticos de los Estados deben apoyarse para tener éxito electoral (Wibbels 2005). Ahora bien, llegados a este punto resulta preciso introducir en el análisis la dimensión electoral (Treisman 2000b) y, en concreto, las *externalidades electorales* que se derivan para los políticos de partidos de ámbito federal que pertenecen a los estados miembros, de los costes de las políticas del estado federal (Rodden 2001). Así, si no existen externalidades habrá una resistencia generalizada a la reforma, pues los beneficios electorales privados prevalecerán a nivel de los estados federados sobre los eventuales beneficios para el conjunto de la federación (Canadá, España). Las reformas, por el contrario, serán más probables cuando se produzcan externalidades positivas a resultas de un nuevo equilibrio para la mayoría de los estados o al menos los más importantes (Alemania, Australia) (Hueglin & Fenna 2006).

En este orden de cosas, la acítica asunción normativa del “federalismo centralista” de Riker (Riker 1987) con rango universal, presente en buena parte de la doctrina, lleva a colegir que la sola presencia de partidos nacionalistas activos y viables hipoteca la estabilidad del sistema (Filippov *et alia* 2004: 13). Pero éste es precisamente el

problema que tiene abordar el federalismo en esos contextos multinacionales, una federación difícilmente puede funcionar en ellos partiendo de la ilegitimidad de los partidos nacionalistas, y aún secesionistas, democráticos, deudora de una asunción normativa subyacente hartamente problemática: el modelo de Estado-Nación (un Estado = una nación = una lengua = cultura, etc.). El giro endógeno de los recientes análisis del federalismo, al llamar la atención sobre las condiciones histórico-contextuales subyacentes y el nacimiento y evolución de las federaciones, abre aquí nuevas posibilidades y retos al problema del *self-enforcing* (de Figueiredo y Weingast 2005). La centralidad de los partidos en los análisis y teorías positivas del federalismo debe ampliarse, más allá de la mera descentralización de las fuerzas políticas de ámbito estatal, a una nueva dimensión aún pendiente de inclusión en estos modelos. A saber: el plurinacionalismo y consiguiente plurinacionalidad, esto es, la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas de ámbito no estatal, creadores de una específica idea de comunidad subnacional, defensores de sus intereses particulares y deudores de una lógica estratégica y organizativa radicalmente distinta de la propia de los partidos de ámbito estatal, por más descentralizados que éstos sean.

En séptimo lugar, la *federación* precisa del *federalismo* para su supervivencia, pues no basta el mejor diseño institucional sino se forja políticamente una específica *Bundestreue*, sin la presencia de una *cultura política federal* que refuerce la articulación de autogobierno y gobierno compartido, suministrando un trasfondo de valores y actitudes de los ciudadanos que refuercen el sentido de unidad en la diversidad, respeto a la diferencia e implicación cooperativa en la federación. La segunda generación de estudios positivos sobre el federalismo apunta, empero, no solamente a que el análisis económico del federalismo deba complementarse con un acercamiento culturalista, sino a la cultura misma como una dimensión endógena más del modelo: esto es, no un dato previo, sino el contingente resultado de la eficacia de las instituciones, las políticas públicas, los discursos y el liderazgo. Del diseño institucional y del proceso de negociación y renegociación del acuerdo federal dependerá decisivamente la génesis de valores y preferencias e incluso de identidades traslapadas, necesarias para la supervivencia del federalismo. La inclusión de la diferencia multinacional y las disparidades de cultura, lengua e historia, así como de desarrollo económico –tanto desde el punto de vista de las instituciones cuanto de los actores– entre los territorios de las fe-

deraciones constituye, empero, un desafío apenas abordado por las teorías positivas de segunda generación.

En definitiva, todo lo anteriormente expuesto conduce a 1) reemplazar el discurso abstracto sobre el federalismo por un análisis comparado de los mecanismos, los diseños institucionales y los contextos específicos de su funcionamiento; reclamar, desde el interior de los propios análisis positivos, 2) la pertinencia de abordar, de modo sustantivo y no meramente implícito, las bases normativas complementarias de aquéllos, esto es, los *fundamentos político-morales* de las federaciones. Veamos ahora lo que la teoría política normativa del liberalismo contemporáneo tiene que decir al respecto.

3. El velo de la ignorancia y el principio federal de autonomía

Lo primero que sorprende, sin embargo, en la teoría canónica del liberalismo es la invisibilidad normativa del principio federal. Como ha señalado Norman recientemente: “Nuestros mentores –filósofos como Rawls, Nozick y Dworkin– han permanecido silenciosos sobre los misterios del federalismo” (Norman 2006: 80). En efecto, como es bien sabido, Rawls considera que los detalles institucionales de una sociedad justa deben abordarse únicamente con posterioridad al momento en que las partes en la posición original han fijado los principios de justicia. Esto es, cuando se levanta parcialmente el velo de la ignorancia y los datos básicos de la sociedad, la opinión pública y la cultura política resultan reveladas. Los principios de justicia, además, se aplican a la estructura básica y no deben reflejar rasgos específicos de sociedades o sistemas políticos concretos. Sólo una vez que comenzamos a alzar el velo de la ignorancia y a vérnoslas con los rasgos generales de nuestras sociedades (pluralismo cultural, por ejemplo), podremos diseñar instituciones que atiendan a estas características específicas; pero siempre siguiendo las pautas marcadas por los principios de justicia que ya hemos elegido previamente en la posición original, bajo el velo de la ignorancia institucional.

Ahora bien, entre otros extremos, este modelo implica que las partes en la posición original asumen *de facto*: 1) la irrelevancia fundacional de la distribución multinivel del poder político frente a las pretensiones de soberanía; y 2) la consideración de las fronteras del

Estado como naturales, como dadas y existentes “a perpetuidad” (Rawls 1993: 278). La primera asunción supone que la pluralidad de voluntades políticas y ámbitos constitucionales y legislativos en el seno de un mismo Estado de Estados, constituye un detalle menor, irrelevante en cualquier caso para la teoría de la justicia. La segunda implica que la comunidad política realmente existente (Estado-nación) y con ello la superposición de las dimensiones políticas y culturales se consideran previas a la justicia y la equidad, y la cuestión de la homogeneidad y unidad del *demos* –cuestión, en rigor, previa desde un punto de vista lógico: ¿cuál es el pueblo del Estado?– se da por resuelta normativamente en la Historia. La falacia naturalista en que se incurre, deduciendo del “es” (construcción de un Estado-nación) un “debe” (ecuación Estado = nación) incorpora así, sin elaboración alguna, un postulado que ciega *ab initio* la posibilidad de reconciliar normativamente, en los fundamentos, unidad y diversidad.

Reparemos en que estas premisas conducen a un corolario autoevidente e indiscutido: se toma como base de la teoría de la Justicia el *Estado nacional unitario*. Y ello en un doble sentido, en primer lugar se considera –contradiendo sin mayores explicaciones, por cierto, la tradición constitucional norteamericana– que la dimensión federal de la república, su carácter de “*compound republic*”, carece de relieve fundacional en lo que respecta a los principios; y en segundo lugar, se da por sentada teóricamente en el modelo –siguiendo en este caso la tradición constitucional-nacionalista USA del “*centralized federalism*” (Riker 1987)– la superposición de fronteras políticas y culturales, y el *Estado nacional* interpretado de modo monista como *Estado-nación* se considera como una autoevidencia válida para todos los Estados. Posición ésta, por cierto, común para todo el liberalismo igualitarista (Dworkin 1986: 208).

Pues bien resulta, ante todo, sorprendente el silencio teórico normativo sobre el principio federal, el cual, desde Tocqueville, constituye un rasgo distintivo y fundacional del modelo. El hecho de que la dimensión decisiva de la “*compound republic*” (Madison), de un Estado de Estados, de la articulación de autogobierno y gobierno compartido, de la superación del concepto de *soberanía* –como medio 1) de construir la democracia en estados de amplias dimensiones territoriales, proporcionando además 2) innovadores “remedios republicanos para los problemas de la República”– resulte elidida en la fundamentación de una teoría que aspira a proporcionar las pautas

normativas de un orden político justo. El “velo de ignorancia” vuelve irrelevante el *federalismo* al considerar la *federación* como una peculiaridad institucional de segundo orden, derivada de circunstancias históricas específicas, pero desechando su índole teórica de modo radical, al postularse implícitamente que no debe entrar ni en los principios de justicia ni en la estructura básica de la sociedad. Sólo una vez que los principios de justicia están fijados es el momento de levantar parcialmente el velo de ignorancia y comenzar a descender en la escalera de la abstracción para tomar en consideración las particularidades de la cultura pública y la economía de cada sociedad a la hora de diseñar las instituciones. Para Rawls sólo en el posterior descenso hacia el nivel jurídico constitucional y legislativo aparecería, acaso, la dimensión federal como relevante (King 2005).

Ahora bien, al tomar las fronteras estatales como dadas y excluir la pluralidad de centros de génesis de voluntad política como un elemento de la estructura básica, la teoría de Rawls y, en general, del liberalismo igualitarista, asume en positivo dos hipótesis en extremo problemáticas: 1) frente a Madison, la hipótesis de la soberanía, el concepto de *Estado soberano* dotado de un único (o último u originario) centro de imputación del poder político; y 2) frente a Calhoun (al margen de otras consideraciones) la hipótesis del *Estado-nación*, la coincidencia de fronteras culturales y políticas, la imposibilidad teórica de que el *demos* pueda consistir en una pluralidad de *demos*i, y de la existencia de comunidades minoritarias que puedan sufrir eventualmente opresión o exclusión bajo la tutela estatal de la comunidad mayoritaria. Una teoría de la justicia que parte implícitamente desde estas proposiciones es una teoría seriamente fallida en sus propios términos en cuanto asume sin argumentar postulados deudores no de *principios de justicia* objeto de un eventual consenso superpuesto sino de una particular *idea de bien*; a saber: la imposición estatal de una doctrina comprehensiva (nacionalismo mayoritario) en lo que respecta a uno de los mas disputados problemas que tienen planteados los Estados contemporáneos y la sociedad internacional.

Sin embargo, la aportación del federalismo a una teoría de la *sociedad justa* (La selva 1996) es de una relevancia fundacional normativa que excede con mucho la mera concreción adjetiva y *ad hoc* que se le concede en las últimas fases, esto es, lejos de los “esenciales constitucionales”, del modelo de Rawls. Existen razones de peso para asumir que el federalismo puede inscribirse en el corazón mismo

de la teoría normativa de la democracia. Mencionemos brevemente algunas de ellas.

En primer lugar, el federalismo permite superar la interpretación del Estado desde el concepto de *soberanía*, esa imagen de la que tanto cuesta desasirse, que remite a la necesaria existencia de un único centro monopolizador de poder político que gobierna a la entera sociedad. Por el contrario, el federalismo apunta inequívocamente a un sistema de gobierno multinivel, integrado por diversos ámbitos de decisión y control. Postula la necesidad de superar la visión unilateralmente vertical, jerárquica, piramidal del Estado (Friedrich 1968, Elazar 1987, Ostrom 1981), reemplazándola por una versión más *horizontal*, *competencial* de ámbitos diversos y coordinados de ejercicio del poder político.

La federación consiste en el diseño institucional integrado, cohesionado y solidario de un *Estado de estados*. Esto es, el federalismo implica *autogobierno* sustantivo y garantizado de las unidades federadas; pero requiere asimismo, y no en menor medida, *cogobierno*, gobierno compartido, implicación y participación de las unidades federadas en la voluntad política general de la federación. Pero aún más, el federalismo articula de modo indisoluble la autonomía con la solidaridad, la diferencia con la cohesión, o dicho de otro modo, vuelve inseparables los dos principios de justicia rawlsianos reformulados en clave territorial: la *libertad* de las comunidades federadas con la *igualdad* interterritorial. De este modo, la lealtad a la federación y su correlato, el respeto al autogobierno de los Estados federados, no constituye sino una dimensión decisiva de la lealtad constitucional cimentadora del liberalismo igualitarista, del Estado social y democrático de derecho. El federalismo podría tener como divisa, con más legitimidad que ningún otro sistema político, la celebrada tríada republicana: libertad, igualdad y fraternidad. Por el contrario, tal y como señaló hace mucho tiempo Pi i Margall: "Una república unitaria es una monarquía con gorro frigio" (Pi i Margall 1888, Máiz 2006).

El Estado federal es, por definición, un *Estado constitucional sin soberano*, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diversos ámbitos, así como limitados y sometidos a la Constitución de la federación y las Constituciones/Estatutos de los Estados miembros. Y bajo el principio de *competencia*, que sustituye al de *jerarquía*, no existe lugar para poder alguno, del Estado o de los estados

federados, pretendidamente originario o ilimitado. Repárese en el alcance de todo esto: a la teoría de la soberanía popular *unitaria* (*demos*) como poder constituyente y Constitución en singular (Sieyès), el federalismo opone la teoría de la soberanía popular pluralista (*demoi*) como poder(es) constituyente(s) y Constitución(es) *compuestos* (Madison), o mejor aún, *complejos*: *Multilevel Constitution*, *Verfassungverbund* (Pernice). El federalismo, en suma, apunta de modo inequívoco a la presencia de un *poder constituyente plural y compartido* entre varios sujetos (co)constituyentes: el pueblo de la federación y los pueblos singulares de cada comunidad o estado federado. La garantía de un guardián de la Constitución al servicio de la superioridad efectiva de ésta, un tribunal constitucional –a los efectos que aquí interesan: la autonomía territorial constitucionalmente amparada– reenvía, además, a un adicional y al menos doble requerimiento normativo: 1) por un lado, a la integración territorialmente sensible del mencionado Tribunal Constitucional; y 2) a la indeclinable intervención de las unidades federadas en la reforma de la Constitución federal.

El Estado federal añade a la división horizontal de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo, una adicional división, *asimismo horizontal* de poderes constituyentes y constituidos, como Estado de Estados (Bednar 2003). Esta última redundante en una democratizadora complejidad de escenarios de autogobierno, facilita la articulación de preferencias diferenciadas y la riqueza política que supone la existencia de subsistemas de partidos portadores de las mismas. Permite incluso la manifestación de diversas intensidades en las preferencias, según la participación en las diferentes elecciones (generales, regionales y locales). Faculta, en fin, la más amplia experimentación y, en la mejor tradición republicana, multiplica la accesibilidad y los escenarios de participación política e incentiva una mejor rendición de cuentas en las políticas públicas y diferentes soluciones institucionales a los problemas de igualdad y bienestar de la ciudadanía.

Pero además el federalismo, deudor de la idea de pacto entre comunidades para la realización de un proyecto común, no puede representarse normativamente como una estructura cristalizada institucionalmente de una vez y para siempre (Friedrich 1968). Vinculada, como hemos visto, por definición, a la idea de poder limitado, de Constitución, pero también de gobernanza multinivel y de pacto, se configura como un *proceso* abierto de interacción entre actores ins-

tituciones, que alcanza sucesivos estados de equilibrio ante las fortalezas generadas por la experiencia del autogobierno y los desafíos que plantean los cambiantes contextos internos y externos. Lo que desde la teoría positiva podía verse como indeterminación, apertura a sucesivas renegociaciones del pacto e incentivos para eventuales conductas oportunistas por parte de los actores (que hacen de las propias reglas de juego, materia de discusión), resulta desde el punto de vista normativo una posibilidad de alcanzar sucesivos equilibrios en respuesta a contextos y necesidades cambiantes; lo que convierte a la federación en, por utilizar los ya clásicos términos de Elazar, "*a continuing seminar in governance*" (Elazar 1987: 85). Y sitúa, además, en primer plano una dimensión capital para una teoría normativa del federalismo en clave republicana, a saber, la superación del horizonte de la mera agregación de intereses y la atención a la producción política de las preferencias mediante la deliberación (Maiz 2006).

Ahora bien, un elemento básico de la renegociación de los equilibrios y el común compromiso en que se fundamenta la federación es la *redistribución* de los recursos económicos, que permite a la vez el desarrollo del autogobierno y la cohesión, siguiendo criterios universales de solidaridad, entre las diferentes comunidades. En términos clásicos de Altusio: "Los simbióticos se obligan entre sí a la comunicación mutua de aquello que es necesario y útil para uso y consorcio de la vida social" (Altusio 1603: VI,15). Pues el federalismo, como antes se apuntaba, en cuanto Estado de estados, contiene una dimensión capital de igualdad, de solidaridad, una inquebrantable vocación igualitaria entre los territorios como fundamento de la equidad del proyecto colectivo. La solidaridad interterritorial, la suficiencia financiera para el ejercicio del autogobierno, pero también, y en no menor medida, la corresponsabilización fiscal, constituyen pilares básicos de su estructura y dinámica institucionales que poseen una dimensión cooperativa necesaria, aunque no exclusiva (pues el federalismo contiene siempre un momento de estimulante competición para el mejor servicio de los ciudadanos entre las diferentes unidades). De este modo, el federalismo, debemos insistir en ello, se integra como un refuerzo no sólo de la libertad en su dimensión colectiva de autogobierno, sino de la igualdad social, la cohesión y el refuerzo del Estado de Bienestar. ¿No son todos estos argumentos que, reforzando la dimensión republicana de la democracia, obligan a revisar la exclusión fundacional, en suma, normativa del federalismo de los principios de la teoría liberal-igualitarista de una sociedad justa?

Pero además, en segundo lugar, el federalismo pluralista permite superar la tan autoevidente como insostenible ecuación: *Estado = nación*, asumida implícita o explícitamente tanto en el postulado de que cada Estado debe contener una sola nación, cuanto de que toda nación, por el hecho de serlo, en lógica inexorable, debe poseer un Estado propio e independiente. El federalismo plurinacional permite ensayar la acomodación no sólo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando un proyecto común de convivencia. Esto es, el federalismo no monista, permite ("unidad en la diversidad") reconocer la profunda significación moral de las identidades nacionales para los ciudadanos, en cuanto proveedoras del contexto cultural a través del que se accede a la política (Kymlicka 1998), pero sin suscribir la tesis y el lenguaje del comunitarismo y el nacionalismo (derecho unilateral de autodeterminación, secesión, etc.), ofreciendo una alternativa de acomodación y convivencia en la Unión ("autogobierno y gobierno compartido") (Maiz 2000, Caminal 2003, Requejo 2005).

El federalismo plurinacional se convierte, así, en un posible lugar de encuentro que, sin aspirar a "resolver" o "acabar" con los nacionalismos de Estado o contra el Estado, pero aportando una solución diferenciada de profundo autogobierno y voluntad de cogobierno, puede proveer de un ámbito de negociación y pacto con múltiples ganadores lo suficiente atractivo frente a cualquier otra alternativa (federalismo monista, confederación, secesión) mucho más costosa, conflictiva, empobrecedora, si no directamente inviable, en términos culturales, políticos, sociales y económicos.

El federalismo institucionaliza así, democráticamente, el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un *hecho* irremediable sino como un auténtico *valor* político-constitucional que, más que preservar como algo dado, hay que construir y perfilar entre todos. Pues el federalismo plurinacional no postula la cosificación de las identidades, no las blindas institucionalmente para volverlas cerradas y excluyentes, no aísla a las diferentes comunidades, en suma, *no es un multi-comunitarismo*; sino que las concibe, en su conjunto y a cada una de ellas, como procesos democráticos de participación, diversidad interna y deliberación, y las reorienta para que sean, sin erosionar su diferencia, compatibles y superpuestas. El federalismo implica un reconocimiento activo, pero siempre en una perspectiva de

encuentro, de negociación y pacto (*foedus*), de coimplicación solidaria desde la diferencia. Por eso el federalismo resulta por completo ajeno a las identidades cerradas, cristalizadas de una vez por todas en el pasado, pues su eje normativo no se reduce a un reconocimiento pasivo de base organicista, cultural o histórica de sus unidades constitutivas, sino que se edifica en torno a la decisión y compromiso político colectivos, democráticamente generados desde el pluralismo, la participación y la deliberación. En razón de todo lo antevisto no existen razones teóricas de peso para la exclusión fundacional de la *autonomía* federal de una hipotética discusión de los principios de justicia en la posición original; tampoco las hay para negar el valor contextual, proveedor de sentido en democracia, de las diferentes culturas para muchos ciudadanos en los estados federales plurinacionales (Kymlicka 2001, Gagnon 2001, King 2005).

4. Federalismo: ¿contrato o coordinación?

Ya hemos visto como el liberalismo igualitarista, al tomar como dados los muy problemáticos supuestos del Estado soberano y el Estado nacional, hipoteca el punto de partida de una teoría normativa del orden político justo en sociedades plurales. La siguiente cuestión es si, habida cuenta que el federalismo aporta una concepción consensual y pactista (*foedus*) de la política, al menos sería posible recuperar el modelo rawlsiano de la mano de su *neocontractualismo* teórico, de tal modo que, como algunos han sugerido, la federación pudiera formularse como un *contrato* entre partes que desean establecer un sistema político estable y duradero como Estado de Estados (Norman 1994). Esto, sin embargo, sólo es posible a costa de deformar muy severamente el núcleo teórico del federalismo.

Cierto que, por una parte, resulta necesario dotar de una justificación al federalismo, de razonar y argumentar nuestras intuiciones morales acerca de la organización territorial del poder en sociedades complejas, a efectos de realizar inferencias sobre principios (autonomía, subsidiariedad, etc.) e instituciones (segunda cámara territorial, garantías jurisdiccionales del autogobierno, etc.). Pero por otra, resulta de todo punto necesario evitar una perspectiva que sitúe, como hipótesis o experimento mental del pacto originario, un modelo normativo del que se deriven consecuencias indeseadas desde el punto

de vista de los principios. Y esto es lo que sucede con la hipótesis contractualista.

En efecto, un contrato implica un intercambio de cumplimiento asegurado, o lo que es lo mismo, un intercambio en el que siempre un agente externo, el poder judicial del Estado, debe garantizar su cumplimiento. El federalismo, sin embargo, consiste en la regulación institucional de una matriz de interacciones a largo plazo en la que los propios participantes contribuyen a su actualización y mantenimiento. Así, mientras la lógica subyacente a la hipótesis del contrato se visualiza bien, en teoría de juegos, mediante un *dilema del prisionero*; el federalismo se representa, por tanto, mucho mejor como un juego de *coordinación* de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un estado complejo. El mantenimiento del pacto por parte de los dos jugadores, en el dilema del prisionero, requiere de incentivos selectivos externos. En el federalismo, por el contrario, pesa menos el agente externo que garantiza el cumplimiento del contrato, que el autorrefuerzo de los incentivos de los actores para atenerse al pacto o modificarlo de común acuerdo. Dicho de otro modo, la diferencia de estructura estratégica de los dos juegos y sus consecuencias resulta notoria: el federalismo minora las coacciones externas, para centrarse en el diseño *endógeno* de mecanismos de autorrefuerzo, de tal suerte que a los jugadores les resulte más difícil recoordinarse rompiendo el acuerdo, que mantenerlo y renegociar su cambio y adaptación.

Decíamos antes que la teoría federalismo se presenta normativamente como una alternativa a la teoría de la soberanía, al ideal del Estado soberano; podemos analizar ahora esto, brevemente, en términos de teoría de juegos (Figuras 1 y 2). El problema del dilema del prisionero, como es sabido, es que si bien la mutua cooperación sería beneficiosa para ambos, las estrategias dominantes de ambos jugadores son las de no respetar el pacto, pues de no hacerlo aquel que unilateralmente tome ventaja sobre el otro obtendría unas ganancias individuales mayores que de darse la situación cooperativa por parte de ambos. Por ello, si empleamos esta lógica, la creación del Estado, o lo que es lo mismo, la salida del estado de naturaleza, requiere a medio plazo la introducción de sanciones, esto es, la modificación de la matriz de pagos suministrando incentivos negativos a la defección (Figura 1). Así, el castigo del soberano a la ruptura unilateral del pacto fundador del Estado la vuelve más costosa y por lo tanto menos pre-

ferible racionalmente que la aceptación cooperativa bajo el manto de la soberanía: ésta se vuelve así estable y duradera en tanto que se mantenga como mecanismo externo de dominación, vertical y jerárquico, sobre los actores. La ordenación de preferencias de ambos jugadores pasaría a ser: 1) Estado soberano (seguridad), 2) no respetar el pacto mientras el otro jugador si lo hace, 3) Estado de naturaleza (incertidumbre), 4) respetar el pacto y que el otro jugador no lo haga. La estructura de incentivos que proporciona la soberanía, castigando la defección, vuelve menos rentable el no respeto del pacto situándolo en segunda posición.

Figura 1. El estado nacional soberano como dilema del prisionero

	RESPECTAR EL PACTO	NO RESPECTAR EL PACTO
RESPECTAR EL PACTO	ESTADO SOBERANO 6,6	10,0 (10 - 6 = 4) 0,4
NO RESPECTAR EL PACTO	10,0 (10 - 6 = 4) 4,0	1,1 ESTADO DE NATURALEZA

Por el contrario, el federalismo no descansa en la sanción de algún poder externo, jerárquico y soberano, sino en la construcción de una matriz de incentivos *endógenos* que mueven a las partes a mantenerse en un proceso de negociación con sucesivos estadios de equilibrio. Así, el núcleo teórico-normativo del federalismo consiste en: 1) reemplazar la idea de un poder soberano único, mediante un sistema de gobierno multicéntrico de autogobierno y gobierno compartido; 2) sustituir la idea de agente externo sancionador por un diseño institucional de incentivos de autorrefuerzo; 3) abandonar la idea de

Figura 2. El federalismo como juego de coordinación

	ESTADO CENTRAL	
NACIONALIDADES	10,10 FEDERALISMO MULTINACIONAL PLURALISMO	0,10 CENTRALISMO NACIONALISMO DE ESTADO
	10,0 NACIONALISMO SUBESTATAL SECESIÓN	5,5 FEDERALISMO NACIONAL NACIONALISMO DE ESTADO

contrato cerrado que establece la división nítida y estática de competencias (*dual federalism*), para asumir que la distribución competencial es compleja, contestada y renegociada entre las partes (contratos incompletos).

Como puede verse en la Figura 2 el federalismo puede representarse idealmente como un juego de *coordinación*. En este juego entre dos jugadores: una de las nacionalidades interiores y el Estado central, dos posibles estrategias federales diferentes (que llamaremos, con abstracción de las respectivas coyunturas históricas y sociales, “solución Madison” y “solución Altusio”) se imponen a las dos soluciones unilaterales, conflictivas, del juego; esto es: a la estrategia de “toda la ganancia para el Estado subnacional” frente a la Unión (y, en el límite, la secesión); y la estrategia de “todo para el Estado nación” frente a los estados (nacionalismo de Estado y centralismo). Así, pues, de no existir la adecuada coordinación de los estados mediante la unión federal, la solución del juego sería nacionalismo (a) del Estado o (b) contra el Estado y, o bien (c) centralismo uniformista, o bien (d) secesión.

Veamos ahora las dos estrategias federales. Desde Madison, el federalismo se postula como la coordinación de varios estados en la Unión en ausencia de poder superior (soberano) que impida la secesión. Los estados se federan porque perciben que resulta en beneficio mutuo hacerlo. Son precisamente las enormes ventajas de seguridad, económicas, en definitiva, de *construcción nacional*, etc. que aporta la coordinación federativa las que promueven la racionalidad de la federación. No es la coerción de un guardián externo del pacto, sino el propio interés de las partes, los enormes beneficios del acuerdo, lo que mantienen unida a la federación y en especial, el exorbitante coste del abandono unilateral de la misma una vez logrado el acuerdo inicial. Ahora bien, en la estrategia “Madison” el federalismo es un mecanismo de construcción nacional, de alumbramiento de un Estado-nación, por vía diferente a la europea de la soberanía y el centralismo, pero edificación en última instancia de un Estado nacionalizador, esto es, al servicio de una nación mayoritaria (en el caso de los Estados Unidos de América, de una nación de raza blanca, religión protestante y lengua inglesa).

La “solución Altusio” al juego de coordinación federal, deudora de la tradición histórica pluralista del federalismo, abandona estas

pretensiones monistas y nacionalizadoras, de imposición de un estado al servicio de la mayoría nacional. Propone un federalismo pluralista que atienda, además de a la división vertical de poderes, a la dimensión del reconocimiento de las diferencias culturales y a las asimetrías políticas que de ello se derivan. Y se presenta, en contextos de diversidad cultural, étnica o nacionalitaria, como un equilibrio más estable que la en exceso vertical coordinación en un federalismo nacional. Este último, el federalismo monista, aporta inicialmente una situación ventajosa frente a las dos estrategias unilaterales del Estado central o los estados federados (centralismo o secesión), pero resuelve sólo parcialmente el tema de las demandas de autogobierno y la acomodación de la diversidad, y constituye una estrategia subóptima e inestable. En efecto, la falta de reconocimiento de la índole multinacional del Estado, la exclusión teórica de las condiciones subyacentes y el nacimiento y evolución de la federación, posee negativas consecuencias institucionales y para las políticas públicas. Ante todo, imponiendo un formato monista sobre una sociedad pluralista, pero además induciendo institucionalmente la tensión centralización/descentralización, nacionalismo de estado/nacionalismos contra el Estado, etc... Esto, a su vez, incentiva estructuralmente el recurso estratégico a las otras opciones: 1) o bien el centralismo y recentralización del sistema, o bien 2) la deslealtad a la federación y las amenazas unilaterales de autodeterminación/secesión. Ambas podrían entrar con facilidad en un círculo vicioso de retroalimentación estratégica entre presiones unilaterales y comportamiento oportunista o desfederalización y recentralización del Estado, de la mano de un refuerzo mutuo de nacionalismos de Estado y nacionalismos contra el Estado. Se comprueba de este modo que el carácter nacionalizador de Estado que es propio del federalismo monista, constituye un factor incentivador de los nacionalismos y su retroalimentación en un círculo vicioso. La inestabilidad endógena del sistema, en términos de federalismo monista, sería el resultado. Esto sugiere la prioridad normativa de pasar de la deficiente estructura de incentivos del federalismo nacional (5,5) que genera endógenamente inestabilidad –toda vez que a los actores (Estado central y estados federados) les rentabiliza el desafío al acuerdo y en última instancia a las propias reglas de juego– a la solución óptima, si bien compleja, del pluralismo (10,10). Esto es, a la estructura propia del federalismo multinacional, que apunta a una nueva síntesis de solidaridad y cohesión con asimetría y diversidad, de profundo autogobierno con gobierno compartido e implicación en el proyecto común.

Ahora bien, que la solución Altusio sea normativamente preferible, no la transforma en una utopía que se imponga por sí misma, fundada en la taumaturgia de su virtud; nada implica que sea evidente, fácilmente accesible y naturalmente estable desde el punto de vista de los actores. Un juego de coordinación con múltiples ganadores como el federal requiere, decíamos, una estructura endógena de incentivos apropiada. Y estos incentivos han de ser tanto *selectivos* (intereses), los beneficios económicos, políticos y culturales que se derivan de la federación y los costes que se derivarían de la crisis de la misma, lo que corresponde a una teoría positiva y comparada que frente la debida atención a la multinacionalidad, lo que constituye una tarea pendiente hasta la fecha; cuanto *expresivos* (confianza y lealtad al proyecto común) cimentadores de una identidad colectiva superpuesta a las regionales. Lo que nos conduce, por último, a la cuestión normativa de cuáles han de ser los vínculos comunes que deben cohesionar un proyecto federal.

5. Un concepto federal de nación

El hecho de que el federalismo consista en coordinación generadora de beneficio mutuo de las partes, Estado federal y estados federados, y no un contrato basado en la autoridad coercitiva de un poder soberano, deja abierta, especialmente en el caso de estados plurinacionales, la cuestión de los lazos que deben vincular entre sí a los miembros de la federación. La coordinación federal requiere un difícil equilibrio de autogobierno y gobierno compartido, autonomía y proyecto común, y ambos momentos resultan igualmente irrenunciables.

Esto implica que debemos considerar cuidadosamente, desde el punto de vista de la teoría normativa que aquí nos ocupa, los vínculos que fundamenten las instituciones. La pregunta clave es si, desechado el protagonismo de los incentivos *negativos* (la sanción de un poder soberano externo) como fundamento de la estabilidad de la federación, resultan suficientes los incentivos *selectivos positivos*, esto es, el común interés que se desprende tanto del beneficio común de la unión, cuanto del mayor coste comparativo de coordinarse en otra solución (secesión, por ejemplo, o centralismo). O lo que es lo mismo, por formularlo en conceptos rawlsianos: ¿es suficiente como

cemento aglutinador de la confianza interfederal un mero *modus vivendi*? Este último, siguiendo los criterios de Rawls (Rawls 1993: 245) apuntaría en principio a que las partes de la federación poseen objetivos e intereses encontrados y la unión reposaría exclusivamente en el hecho de que el acuerdo federal fundacional representa un mero equilibrio. Esto es, los términos del acuerdo de la federación bajo el *modus vivendi* se encuentran formulados de tal modo que la violación unilateral del mismo no genera beneficios para ninguna de las partes. Ahora bien, el *modus vivendi* se basa en una concepción del poder suma cero, o lo que es lo mismo: cada una de las partes están siempre dispuestas a perseguir sus preferencias a costa de los de la otra, y la estabilidad de sistema depende así de circunstancias contingentes que mantengan una eventual confluencia de intereses. De ahí una inestabilidad endógena: un estado, por ejemplo, que ha sido beneficiario durante cierto tiempo de la federación, podría ser desleal en el momento en que se convirtiera en un contribuidor neto a la misma; otro podría oponerse a la consolidación de una “hipersolidaridad” a favor de otras comunidades que haga descender su propio nivel de renta, etc. En suma, la concepción de los vínculos que cohesionan a la federación como mero *modus vivendi*; los intereses, los beneficios o, en su caso, el daño emergente o lucro cesante de las opciones “voz” o “salida”, no resuelve el problema de coordinación del autorrefuerzo y es proclive a la inestabilidad endémica. Parece necesario, pues, que a los incentivos selectivos se sumen de alguna manera incentivos *expresivos*, lazos de tipo cultural y moral, esto es, identitarios que refuerzan la federación como una comunidad (plural) y ética, dotada de ciertas empatías y aún, en sentido lato, obligaciones morales que emanan de un compromiso de futuro de convivencia compartida.

Ahora bien ¿nos conduce esto a la concepción normativa de la federación desde el ángulo opuesto, esto es, a una visión *comprehensiva* del federalismo? ¿A que los ciudadanos deban compartir una misma *idea de bien*, un conjunto de valores sustantivos propios? ¿A que el federalismo requiera una suerte de comunitarismo societario como base? ¿A que, digámoslo de una vez, toda federación deba fundarse, de modo monista, sobre una sola nación? La respuesta ha de ser negativa, pues la estabilidad no puede conseguirse al precio de la opresión que resultaría de una visión comunitarista o nacionalista de Estado, impuesta desde arriba, para todas las unidades de la federación, poseyendo ésta muy distintos intereses, voluntades y repre-

sentaciones. Y ello por dos razones: 1) porque el federalismo implica *autonomía*, esto es, la posibilidad de decisión política propia y diferenciada y no meramente administrativa, de decisión y no sólo de ejecución. Esto supone que mayorías diferentes en los estados producen preferencias (e intensidades de preferencias) diferenciadas, una voluntad política propia no sólo en lo que atañe a políticas públicas sino a la visión global del Estado. Existen, además, diversas maneras de valorar e interpretar la federación, producto de la propia historia, lengua, cultura, estructura social, identidades, ideologías e intereses. 2) Porque, sobre todo, el federalismo plurinacional implica *diversidad* de culturas, tradiciones, instituciones, identidades, etc. que resultan incompatibles por definición normativa con una visión comprensiva, esto es, monista, y a la postre nacionalista de Estado de la federación. Todo apunta, por tanto, a que la federación requiere unos vínculos que impliquen unos lazos comunes más tenues que los de una *doctrina moral comprensiva*, pero a la vez ciertamente más sólidos que un mero interés coyuntural, la relativa indiferencia mutua de un *modus vivendi*.

¿Demanda, entonces, la filosofía política de la federación un horizonte normativo de consenso *superpuesto* entre los Estados? (Norman 1997). Ciertamente, no puede negarse que resulta aquí de interés inicial el modelo rawlsiano de legitimidad liberal-igualitario: el poder político ejercido de acuerdo con una constitución, de la que quepa esperar sea aceptada por todos los ciudadanos en cuanto libres e iguales (y autónomos), racionales y razonables, a la luz de principios e ideales admisibles para su común razón humana. Y esto afectando no sólo a los esenciales constitucionales, sino a las cuestiones legislativas que las desarrollen: una concepción política de la justicia federal cuya aceptación por parte de los ciudadanos y los estados pueda esperarse razonablemente puede servir de base a la razón pública.

Ahora bien, esto nos conduce de modo inexorable, desde el punto de vista de la teoría normativa, a una postulación del federalismo como una concepción político-moral que implica no sólo fórmulas constitucionales, sino principios, valores, y virtudes políticas (cultura federal), a través de las cuales se materializan aquellos principios y se expresan en la vida pública. Lo cual, a su vez, nos obliga, por lo pronto, a ampliar los restrictivos principios de justicia de Rawls: 1) *libertad* y 2) *igualdad*, con el principio federal de 3) *autonomía*, formulada en una perspectiva federal de fraternidad. Esta última, se presenta, en

efecto, vinculada estrechamente a las dos primeras: como dimensión colectiva de la libertad propia de voluntades políticas autónomas e igualdad derivada de la vocación solidaria y equitativa del federalismo.

Desde luego, el *consenso superpuesto* aporta mayor estabilidad frente a un *modus vivendi*, que depende de circunstancias favorables y de correlaciones coyunturales de fuerzas que, en caso de cambiar pueden convertir las propias reglas de juego en objeto de competición política; pero asimismo frente a la visión *comprehensiva* que implicaría un nacionalismo de Estado (que no “patriotismo republicano”, pues no hay nacionalismo cívico que no contenga inevitables componentes étnico-culturales), que impone una sola, hegemónica visión de la comunidad basada en la cultura, mitos y narrativa, e intereses de la comunidad mayoritaria en el ámbito territorial de que se trate. Pero la óptica del *consenso superpuesto* resulta, sin embargo, finalmente insuficiente para la fundamentación de un federalismo plurinacional, habida cuenta de su naturaleza en exceso procedimental y escasamente republicana; entre otras razones porque: 1) reduce extraordinariamente la agenda del espacio público, de los usos públicos de la razón, al margen de las demandas identitarias, culturales y políticas, de los ciudadanos; 2) se formula como un proceso ideal de razonamiento que impone estándares hiperracionalistas a los ciudadanos, que descuidan el mundo del sentido que reside en el lenguaje, el valor político de la dimensión mítico-simbólica; 3) se diseña dando por sentada la coincidencia entre las fronteras políticas y culturales, como vimos, de la mano de una asunción acrítica del Estado-nación.

Por el contrario, la configuración de la identidad nacional misma, su índole plural o singular, su autocomprensión del nosotros/ellos, lo propio/lo ajeno, su futuro como espacio de asimilación o multiculturalidad, su relación con otras eventuales naciones en el seno del Estado, etc. son cuestiones todas ellas que no pueden entenderse clausuradas por la herencia de la tradición, resueltas de una vez para siempre en el pasado, percibidas por las sucesivas generaciones como un origen esencial, prístino e intocable, ajeno a toda reevaluación. Por el contrario todo ello debe ser objeto central de libre esclarecimiento público. La *deliberación* (Maiz 1996, 2005) constituye, así, una dimensión capital, irreconducible al mero consenso superpuesto, en la construcción democrática de las naciones, más aún las naciones plurales y contestadas. La selección de mitos y símbolos que nunca son

neutrales, el relato histórico plagado de decisiones de memoria y olvido, la variante lingüística amparada por las instituciones y su estatus respecto a las minoritarias, la relación con otras naciones y el Estado, la definición del futuro común en sus metas económicas, sociales y de justicia, etc. han de entrar explícitamente en la esfera pública para ser debatidos por las mayorías y las minorías. La ubicación de la deliberación en el corazón mismo de la nación, lejos de suponer la transformación de un argumento *filosófico* sobre la autonomía y el contexto cultural de decisión en un argumento *político* (Benhabib 2002), somete *también* el núcleo cultural mismo de aquella a discusión pública, a la crítica y al ejercicio de la autonomía y la capacidad de *juicio*. Por eso las lecturas radicales del *modus vivendi* resultan tan insuficientes como la visión comprehensiva (comunitarismo) o la del consenso superpuesto (liberalismo): si se trata de cómo hacer que la diversidad de individuos y comunidades territoriales de las sociedades tardomodernas coexistan en instituciones comunes que todos acepten como legítimas (Gray 2001: 141), una teoría normativa del federalismo pluralista de claro aliento republicano cobra su pertinencia última tanto frente a nacionalismos de Estado cuanto frente a (multi) comunitarismos de “mosaico”.

A su vez, algo fundamental que se escapa al modelo rawlsiano del consenso superpuesto como horizonte normativo del federalismo, es todo el alcance de la tesis republicana (y el federalismo si pierde su sustancia republicana, se autovacía de su núcleo ético-político) de que a los derechos colectivos de autogobierno y autonomía cultural-territorial, les ocurre lo mismo que a los derechos individuales; a saber: que los destinatarios de tales derechos sólo pueden adquirir autonomía plena como grupo en la medida en que puedan autocomprenderse como autores de las decisiones e instituciones que los regulan. Es por ello que la autonomía política de las naciones como derecho colectivo está estrechamente vinculada a la construcción de un espacio público a través del cual, mediante participación y deliberación, se elucidan los intereses en presencia, los criterios relevantes para el reconocimiento y el autogobierno. Esto es, también aquí resulta preciso tomar en serio lo que Habermas denomina “conexión interna y conceptual” (*begrifflich notwendigen Zusammenhang*) entre derechos y democracia (Habermas 1996: 242). Pues tampoco hay, a los efectos que aquí interesan, pacto de acomodación plurinacional en el seno de una federación sin una democracia exigente, que convierta a sus destinatarios en los autores, los protagonistas del acuerdo me-

diante la representación, el pluralismo, la participación y la deliberación. Los derechos colectivos de autogobierno y autonomía cultural difícilmente pueden ser formulados, de modo no paternalista, si antes los propios miembros de la nación no articulan y fundamentan en discusiones públicas exentas de coacción, las aspiraciones, los objetivos, las demandas y el alcance mismo de su propia cultura nacional insoslayablemente plural.

Ahora bien, el federalismo así formulado como *espacio de deliberación* no pretende superar el conflicto de la multinacionalidad, en la añoranza de una quimérica sociedad reconciliada o terrenal “comunidad de los santos”; tampoco eliminar del escenario político las visiones comprensivas nacionalistas de Estado o contra el Estado, sus demandas de autodeterminación y secesión, ni negar su legitimidad, siempre que se atengan a los requerimientos normativos de la democracia pluralista. Sino todo lo contrario, facilitar un enfoque normativo que prescribe ámbitos de negociación y deliberación, de espacios multilaterales y bilaterales de encuentro y desencuentro, en aras de lograr un compromiso parcial y un proyecto común revisable de convivencia, de génesis de identidades compatibles y superpuestas.

Pero el horizonte normativo de este *federalismo deliberativo*, que aspira a la construcción de una comunidad plural, superpuesta a las comunidades interiores, requiere a efectos *internos* de construir su propia lógica, no sólo el abandono de un nacionalismo de Estado (federalismo nacional) por demasiado comprensivo, sino asimismo la superación, incorporándola en una nueva síntesis, de una lectura meramente institucionalista, juricista de *la federación*, en exclusiva clave de Estado (“patriotismo constitucional”, “patriotismo cívico”), por excesivamente deudora de un insuficiente y procedimentalista *consenso superpuesto*. Requiere, en suma, la reformulación de la idea misma de nación, el abandono del nacionalismo organicista, la liquidación de la idea –a la vez imposible e injustificable– de comunidad homogénea y monocultural, su superación en favor de una teoría de la nación como comunidad política *plural*, integrada por mayorías y minorías que comparten, discuten y renegocian un proyecto común, al tiempo que construyen el propio (con no menor dosis de discusión y negociación). Esto es, demanda un *concepto no nacionalista de nación*, en concreto, un concepto 1) político (no culturalista, aunque la cultura juegue un papel de no escaso relieve) y 2) pluralista (no monista, tanto en el conjunto como en el interior de cada una de las co-

munidades). Un *concepto federal de nación*, o para ser más precisos, un concepto republicano-federal (Maiz 2006) de nación, que concilie unidad y diversidad, como correlato de la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, y alumbra de la mano de identidades traslapadas, –algo impensable tanto desde el principio del Estado nacional, cuanto del principio de las nacionalidades; tanto desde nacionalismo centralista, cuanto del federalismo nacional(ista)– una auténtica *nación de naciones*.

6. Conclusión: hacia una teoría normativa del federalismo

Las notorias insuficiencias de la teoría liberal-igualitarista y la dimensión normativa subyacente (y escasamente argumentada) en muchos análisis de la teoría positiva del federalismo, reclaman la elaboración de una teoría normativa sustantiva del federalismo complementaria de aquéllas. Una teoría, esto es, que sirva de orientación prescriptiva en la orientación del debate político y ayude a la formulación de preguntas empíricas, así como para propiciar criterios de evaluación de las federaciones realmente existentes. Una teoría normativa que, a results de lo anteriormente expuesto, debe abordar al menos los siguientes ejes argumentativos:

1. El federalismo no solamente es un modelo institucional de organización territorial del poder, sino una *teoría política de la justicia*, una teoría política normativa de base consensual y pactista, que procede a la articulación de tres principios: libertad, igualdad y *autonomía* (fraternidad).

2. Esta teoría se presenta, ante todo, como alternativa a la teoría de la *soberanía*, en rigor, como teoría del *Estado constitucional sin soberano*, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diferentes ámbitos y limitados por la constitución. El dispositivo federal básico es la coordinación multilateral entre diversas unidades políticas mediante génesis endógena y mecanismos de autorrefuerzo.

3. El federalismo se presenta, además, en su formulación pluralista, altusiana, como alternativa normativa al Estado nacional, y su ecuación básica (Estado=nación) en cuanto *federalismo multinacio-*

nal, esto es, consenso superpuesto que aspira a la acomodación de varias naciones en el seno del mismo Estado. A tal efecto debe implicar ámbitos multilaterales y bilaterales de negociación y deliberación, un sistema de partidos complejo (partidos de ámbito estatal y de ámbito no estatal y unas identidades superpuestas y compatibles. Pero asimismo debe reformular un concepto no nacionalista (pluralista e inclusivo) de nación (como “nación de naciones”).

4. El núcleo del federalismo está integrado por la articulación de *autogobierno* y *gobierno compartido*, de la mano del principio de competencia vs. jerarquía; y su modelo normativo es una matriz horizontal de distribución e interacción de poderes, una estructura policéntrica, en red y no piramidal del poder político.

5. El federalismo es un *proceso* más que una estructura definitiva y suturada, de interacción entre actores e instituciones que alcanza sucesivos estados de equilibrio. Como tal no tiene cierre, es por definición contestable y abierto a renegociaciones periódicas. El federalismo consiste, así, en la *federalización* con ritmos, requerimientos y experiencias propios de una comunidad, mediante la interacción entre la más amplia autonomía y la implicación conjunta en aras de una voluntad política general.

6. El federalismo apunta a un sistema de *gobernanza multinivel* basada en los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, reconocimiento y autonomía constitucionalmente garantizadas (mediante *constituciones complejas*: constitución de la federación y de los estados miembros), que salvaguarda los diferentes espacios de autogobierno. Aporta así un formato multicéntrico, no monista, que se abre hacia arriba en superación de la soberanía en el ámbito internacional (UE) y en el refuerzo democratizador hacia abajo del poder local (nuevo municipalismo).

7. La teoría normativa del federalismo, en fin, desborda el marco teórico del liberalismo igualitario y se inscribe con toda centralidad en el modelo de *democracia republicana*, que desarrolla un concepto de ciudadanía fuerte mediante la superposición compleja de las dimensiones de libertad e igualdad, y articula de modo innovador, a efectos de construir a la vez un Estado de estados y una nación de naciones, los principios clásicos de representación, deliberación e inclusión.

8. Por todas estas razones, la teoría normativa del federalismo debe desarrollarse en estrecha conexión con la teoría positiva y el análisis comparado, únicos capaces de proveer las condiciones endógenas (mecanismos, diseños institucionales) y exógenas (contextos, trayectorias), necesarias para que lo teóricamente deseable se vuelva empíricamente posible.

Bibliografía citada

ALTUSIO, J. (1990). *Política*. Madrid: CEPC.

BEDNAR, J. (2001). «The Madisonian Scheme to control de National Government». Unpublished Paper. Michigan University.

—— (1999). «Federalism: Unstable by Design». Paper APSA meeting Atlanta.

——; J. W. Eskridge; J. Ferejohn (2001). «A Political Theory of federalism». En J. Ferejohn; J. Rakove; J. Riley. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge: CUP.

BENHABIB, S. (1997). *The Claims of Cultur*. Princeton U. Press, 2002.

BERAMENDI, P. (2003). *Decentralization and Income Inequality*. Madrid: CEACS.

BRENNAN, G.; J. Buchanan (1980). *The Power to Tax*. Cambridge: CUP.

BRETON, A. (1987). «Towards a theory of Competitive federalism». *European Journal of Political Economy*, nº 3. pp. 263-329.

——; A. Scott (1978). *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto: Toronto U. Press.

BUCHANAN, A. (2004). *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*. Oxford: Oxford U. Press.

BUCHANAN, J.; G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracies*. Ann Arbor. Michigan U. Press.

BURGESS, M. (2006). *Comparative federalism*. London: Routledge.

CAMINAL, M. (2002). *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.

CAREAGA, M.; B. Weingast (2000). «The Fiscal Path with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance». Unpublished Paper. Stanford University.

COLINO CÁMARA, C. (2005). *Teoría y realidad del cambio institucional de las federaciones*. Tesis Doctoral. Madrid: UNED.

DIAZ CAYEROS, A. B. Magaloni; B. Weingast (2000). «Federalism and Democratization in Mexico». Washington: Paper Annual Meeting APSA.

DIXIT, A. (1996). *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Harvard: MIT Press.

ELAZAR, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: Alabama U. Press.

ESKRIDGE, N; J. Ferejohn (1994). «The Elastic Commerce Clause: A Political Theory of American Federalism». *Vaderbilt Law Review*, vol 47, pp. 1355-1400.

FEREJOHN, J.; B. Weingast (eds.) *Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution.

FIGUEIREDO, J.; B. Weingast (1998). «Self-inforcing federalism: Solving The two Fundamental Dilemmas». Mineapolis: Paper PEEI Conference. *Journal of Law and Economic Organization*, nº 21, pp. 103-105.

FILIPOV, M.; P. Ordeshook; O. Shvetsova (2004). *Designing Federalism*. Cambridge: CUP.

FRIEDRICH, C. J. (1968). *Trends of federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger.

GAGNON, A. (2001). «The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: a Normative Exploration of the case of Quebec and Canada». En A. Gagnon; J. Tully (eds.) *Multinational Democracies*. Cambridge: CUP.

—; Ch. Gibbs (1999). «The normative basis of Asymmetrical federalism». En R. Agranoff (ed.) *Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.

GRAY, J. (2001). *Las dos caras del liberalismo*. Paidós: Barcelona.

HAMLIN, A.P. (1985). «The Political Economy of Constitutional Federalism». *Public Choice*, nº 46, pp. 187-195.

HOOGE, L.; Marks, G. (2003). «Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance». *American Political Science Review*, nº 97(2), pp. 233-243.

HUEGLIN, Th. (2003). «Federalism at the Crossroads: Old meanings, New Significance». *Canadian Journal of Political Science*, nº 36:2.

— (1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World : Althusius on Community and Federalism*. Waterloo (ONT.): Laurier U. Press.

—; A. Fenna (2006). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Peterborough: Broadview Press.

INMAN, R.; D. Rubinfeld (1997). «Rethinking federalism». En *Journal of Economic Perspectives*, vol 11(4), pp. 43-64.

KARMIS, D.; W. Norman (2005). *Theories of federalism: a reader*. London: Palgrave.

KINCAID, J.; D. Kenyon (eds.) *Competition Among States and Local Government*. Washington: Urban Institute Press.

KING, P. (1982). *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.

KING, L. (2005). «The federal structure of a Republic of Reasons». *Political Theory*, nº 33,5, pp. 629-653.

KYMLICKA, W. (2001). «Territorial Boundaries: A Liberal Egalitarian perspective». En D. Miller; S. Hashmi. *Boundaries and Justice*. Princeton: Princeton U. Press.

—— (1998). *Finding Our Way*. Toronto: Oxford U. Press.

MAIZ, R. (2006). «Deliberación e inclusión en la democracia republicana». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 113, pp. 11-49.

—— (2006). «Republicanism, federalismo y socialismo en el pensamiento político de Pi i Margall». En Pi i Margall. *Escritos sobre federalismo*. Ramón Maiz (ed.) Madrid: Istmo.

—— (2005). «Nation and Deliberation». En R. Maiz; F. Requejo. *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. London: Routledge, pp. 58-79.

—— (2003). «Politics and the nation: nationalist mobilization of ethnic differences». *Nations and Nationalism*, nº 9,2, pp. 195-214.

—— (2003). «Framing the Nation: three rival versions of contemporary nationalist ideology». *Journal of Political Ideologies*, nº 8(3), pp. 251-267.

—— (2000). «Democracy, Federalism, and Nationalism in Multinational States». En R. Maiz; W. Safran. *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*. London: Frank Cass.

—— (1996). «On deliberation: Rethinking Democracy as Politics itself». En E. Gellner (ed.) *Liberalism in Modern Times*. London: Centran European University Press, pp. 145-173.

——; P. Beramendi (2003). «La segunda generación de análisis institucionales del federalismo». En P. Beramendi; R. Maiz. *Federalismo y Neoinstitucionalismo*. En *Zona Abierta*, nº 104/105.

McKINNON, R.; Th. Nechyba (1997). «Competition in federal Systems. The Role of Political and Financial Constraints». En J. Ferejohn; B. Weingast. *Can the States be Trusted?* Cit. pp. 3-61.

MONTINOLA, G.; Y. Qian; B. Weingast (1995). «Federalism Chinese Style». *World Politics*, nº 48, pp. 50-81.

MUELLER, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: CUP.

OATES, W. (1972). *Fiscal federalism*. London: Harcourt.

NICOLAIDIS, K. (2001). «The Federal Vision Beyond the Federal State». En K. Nicolaidis; R. Howse (eds.) *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and The European Union*. Oxford: Oxford U. Press, pp. 439-482.

NORMAN, W. (2006). *Negotiating Nationalism*. Oxford: Oxford U. Pres.

—— (1994). «Towards a Philosophy of federalism». En J. Baker. *Group Rights*. Toronto: Toronto U. Press.

ORDESHOOK, P. (1992) «Constitutional stability». En *Constitutional Political Economy*, vol. III, pp. 137-175.

—— (1990). «Some rules of Constitutional Design». *Social Philosophy and Policy*, VII, pp. 198-232.

OSTROM, V. (1991). *American federalism*. San Francisco: ICS Press.

QIAN, Y.; G. Roland (1998). «Federalism and the Sofá Budget Constraint». *The American Economic Review*, vol 88(5), pp. 1143-1162.

QIAN, Y.; B. Weingast (1997). «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives». *Journal of Economic Perspectives*, nº 11,4, pp. 83-92.

RAWLS, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia U. Press.

REQUEJO, F. (2005). *Multinational federalism and value pluralism*. London: Routledge.

RIKER, W. (1987). *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer.

—— (1975). «Federalism». En F. Geenstein; N. Polsby. *Handbook of Political Science* Readin (MA.): Adisson Wesley.

—— (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

RODDEN, J. (2005). *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fail of Fiscal federalism*. New York: CUP.

—— (2004) «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal performance around the World». *American Political Science Review*. (Forthcoming).

—— (2004). «The Political Economy of federalism». MIT Paper.

—— (2001). «Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems». MIT Paper.

—— (2000). «Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government». APSA Paper.

——; S. Rose-Ackerman (1997). «Does federalism Preserve Markets?». *Virginia Law Review*, vol. 83, pp. 1521-1572.

——; E. Wibbels (2003). *Federalism and macroeconomic Management*. Cambridge (MASS.): MIT Press.

ROSE-ACKERMAN, S. (1981). «Does federalism Matter? Political Choice in a federal Republic». *Journal of Political Economy*, n° 89(1), pp. 152- 165.

SCHARPF, F. (2005). «Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación». *Revista Española de Ciencia Política*, n° 13, pp. 13-50.

STEPAN, A. (2001). «Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism». En *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford U. Press, pp. 315-363.

TIEBOUT, C. (1956). «A pure Theorie of Expenditures». En *Journal of Political Economy*, n° 64, pp. 416-424.

TREISMAN, D. (2000b). «The Theory of Two Level States: Exploitation, Redistribution and Democratic Stability». Paper APSA, Annual Meeting Washington.

—— (2000). «Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?». *American Political Science Review*, vol. 94(4), pp. 837-857.

TSEBELIS, G. (1999). «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies». *American Political Science Review*, vol. 93, pp. 764-791.

—— (1995). «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism». *British Journal of Political Science*, n° 25, pp. 289-325.

VOLDEN, C. (2000). «Constitutional Choice and relative Spending in Unitary and Federal Systems». Paper APSA, Annual Meeting Washington DC.

WEINGAST, B. (2000). «The Theory of Comparative federalism and the emergence of Economic Liberalization in Mexico, China and India». Unpublished Paper, Hoover Institution.

—— (1995); «The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development». *The Journal of Law, Economics, & Organization*, n° 11(1), pp. 1-32.

WEINGAST, B. (1993). «Constitutions as Governance Structures: The Political

Foundations of Secure Markets». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nº 149/1, pp. 286-311.

WIBBELS, E. (2006); «Madison in Baghdad?: Decentralization and federalism in Comparative Politics». *Annual Review of Political Science*, nº 9, pp. 165-188.

—— (2005). *Federalism and The Market*. Cambridge: CUP.

RESUM

L'autor sosté que tot i que en els darrers anys els estudis de caire empírico-positiu han contribuït enormement al coneixement dels sistemes federals i els efectes de les seves estructures en aspectes de la vida política i social, aquestes contribucions no esgoten ni resolen per si soles la necessitat d'una teoria normativa substantiva. Així, per exemple, la pregunta sobre l'estabilitat dels sistemes federals, pròpia de la teoria empírico-positiva, no soluciona per si mateixa aquella altra que es refereix a la justícia de l'organització políticoterritorial de societats complexes. En aquest sentit, l'article s'estructura en quatre apartats i unes conclusions. El primer apartat planteja la reflexió sobre l'important component normatiu que, explícitament o implícitament, estructura i fonamenta les investigacions de caràcter empíric; les bases teòriques pròpies de la teoria normativa resulten decisives en la formulació de preguntes, hipòtesis i valoracions sobre el funcionament dels sistemes federals. El segon apartat tracta el silenci teòric, la invisibilitat del principi federal en el cànon de la teoria normativa liberal contemporània, bo i centrant el tema en l'aportació de John Rawls. El tercer apartat discuteix l'assumpció que el pactisme que fonamenta l'ideari federalista s'hagi de traduir necessàriament en una formulació contractualista del federalisme. El quart apartat analitza la naturalesa dels vincles comuns necessaris en un estat d'estats i, amb aquesta finalitat, mostra la necessitat de reintroduir en el debat, degudament reformulada, una determinada idea de nació.

ABSTRACT

The author maintains that, despite studies of an empirical-positive kind having made enormous contributions over recent years to the understanding of federal systems and to the effects of their structures on aspects of political and social life, these contributions neither exhaust nor in themselves resolve the need for a substantial regulatory theory. For example, the question of the stability of federal systems, inherent to the empirical-positive theory, does not intrinsically resolve the other theory referring to the justice of political-territorial organisation in complex societies. In this sense, the article is organised into four sections and a range of conclusions. The first section reflects on the important regulatory component that, explicitly or implicitly, is the foundation and structure of empirical research; the theoretical bases inherent to regulatory theory are decisive in the formulation of questions, hypotheses and evaluations concerning the operation of federal systems. The second section discusses the theoretic silence, the invisibility of the federal principle in the canon of contemporary liberal regulatory theory, focussing the issue on the contribution made by John Rawls. The third section questions the assumption that pactism, the basis of federalist ideas, need neces-

sarily become a contractualist formulation of federalism. The fourth section analyses the nature of the common links necessary to a state of states and, with this in mind, highlights the need to reintroduce, though duly reformulated, a certain idea of nation into the debate.